

CAPÍTULO VII

MENEM Y SUDÁFRICA: ENTRE EL PROTAGONISMO PRESIDENCIAL Y LA VUELTA A LOS IMPULSOS (1989-1999)

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE Carlos Menem en 1989 se produjo paralelamente al acceso al poder en Sudáfrica de Frederick De Klerk, el 14 de septiembre del mismo año. Ambos introdujeron cambios en sus respectivos países, tanto a nivel doméstico como en sus políticas exteriores, que incidieron positivamente en el devenir de las relaciones argentino– sudafricanas, suspendidas durante la gestión de Alfonsín.

El proceso de transición hacia una democracia multirracial iniciado por De Klerk en Sudáfrica fue el justificativo para el restablecimiento de relaciones diplomáticas por parte del nuevo gobierno argentino. La posterior asunción de Mandela como presidente de una nueva Sudáfrica abrió el camino para la intensificación de las vinculaciones político-diplomáticas. Estaban dadas las condiciones para producir un acercamiento que permitiera el desarrollo de políticas de concertación. Sin embargo, sólo se produjo otro nuevo impulso, que si bien posibilitó el crecimiento de las relaciones comerciales (llevadas adelante en muchos casos por actores transnacionales), no se enmarcó en un diseño de políticas, pues no existió la voluntad para hacerlo: las prioridades en la política exterior argentina pasaban por otras cuestiones. Así, luego del referido impulso, las relaciones con Sudáfrica volvieron a constituirse en una sumatoria de acciones aisladas, con densidad creciente, dependiendo de la buena voluntad de los funcionarios a cargo de las respectivas áreas, sin producir consecuencias políticas de relevancia.

Consecuentemente con lo expuesto, y dando por conocidos los cambios en Sudáfrica¹ que justificaron la decisión de restablecer relaciones diplomáticas, expondré en este capítulo cómo durante la década fueron creciendo las relaciones en cuyo marco se inscribió la visita presidencial. Siguiendo la línea de análisis propuesta, abordaré las dimensiones político-diplomática, económico-comercial y estratégico-militar, remarcando que en este caso particular las dos primeras se solapan, al punto de diluirse la primera en la segunda, sin necesariamente resultar de ello una política comercial.

MENEM Y EL RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON SUDÁFRICA: LA DECISIÓN

Como fuera remarcado, Alfonsín revalorizó las relaciones con los estados africanos, paralelamente al *impasse* en el que cayeron las vinculaciones argentino-sudafricanas luego de la ruptura de 1986 y de las subsecuentes medidas tomadas por Caputo. Menem, por su parte, actuó en contrario: desestimó las relaciones con África y recompuso las relaciones con Pretoria.

Desde los inicios de la gestión de Menem habían comenzado a circular versiones que mostraban al presidente inclinado a restablecer relaciones diplomáticas con Pretoria. Frente a ellas, la Cancillería recomendó esperar que se profundizara el proceso de cambios en Sudáfrica para tomar una decisión. No obstante, tales versiones fueron acompañadas por gestos diplomáticos para reiniciar los contactos gubernamentales, alentados por el gobierno sudafricano, que esperaba cambios en la relación bilateral con la nueva gestión justicialista en Argentina. Por ejemplo, el gobernador de Catamarca, Ramón Saadi, viajó a Sudáfrica en el mes de junio de 1990 para interesar a empresas sudafricanas en inversiones en el área minera en las provincias de Catamarca y La Rioja y en octubre de ese mismo año visitaron Sudáfrica miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

Dos datos correspondientes a 1990 muestran la intención gubernamental de mejorar las relaciones con Sudáfrica. El entonces secretario de la Presidencia, Alberto Kohan, mencionó que “era posible” el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica al regresar de un viaje por ese país para “explorar” las condiciones que permitieran ese paso (*La Nación*, 1990). Para fines de ese año, el Consulado argentino en Johannesburgo, que había quedado a cargo de un vicecónsul para la atención de las actividades comerciales luego de la ruptura de

1 Para un análisis de la transición sudafricana ver Lechini (1994: 97-118).

relaciones diplomáticas (1986) y el retiro del cónsul argentino (1988), fue elevado de rango, acreditándose un ministro plenipotenciario.

Para el entonces ministro de Relaciones Exteriores,

la situación sudafricana y el programa de transformación política anunciado por el gobierno de Pretoria, mereció la más atenta consideración de nuestro gobierno, que vio en esos cambios la posibilidad de que Sudáfrica recompusiera sus estructuras políticas, sociales y económicas, de manera de poner término a la mayor brevedad al régimen de apartheid y resolver así los graves problemas que la afectaron, permitiéndole reincorporarse en el futuro próximo a las estructuras y clima de conciliación mundiales (Cavallo, 1996: 373).

En una entrevista a principios de enero de 1991, a poco de asumir, el nuevo canciller Di Tella consideró al régimen del *apartheid* sudafricano como repugnante, y a su abolición *conditio sine qua non* para restablecer relaciones. No obstante, aclaró que “el gobierno estaba observando el desarrollo de los hechos para obrar en el momento oportuno” (*La Nación*, 1991b). Pero aunque entre enero y abril de 1991 no se produjeron en Sudáfrica nuevos cambios sustanciales (la abolición de las estructuras legales del *apartheid* se produciría en junio de ese año), ya en abril el canciller anunció por primera vez la intención de recomponer relaciones².

A partir de entonces, el tema empezó a ser discutido en el ámbito del Ejecutivo y a comentarse en la prensa argentina. La idea bajo consideración era que la recomposición se efectuaría como consecuencia de los cambios en el sistema político sudafricano. Según fuentes de la Cancillería, la decisión de restablecer relaciones diplomáticas se estaba demorando porque se aguardaba la llegada de Nelson Mandela para mediados de año. Mandela había sido invitado por el presidente Menem a visitar Argentina en el marco de una gira latinoamericana que realizara por Cuba, Venezuela, México y Brasil. Posiblemente se esperase el visto bueno de Mandela para restablecer relaciones, habida cuenta de su relevancia en la escena política sudafricana como paradigma de la lucha antirracista. Pero en ausencia de Mandela, cuya visita no se produjo, el 8 de agosto de 1991 se dispuso la reanudación de las relaciones diplomáticas con el Decreto 1.514/91, que señalaba que la decisión se adoptaba porque “el gobierno

2 Según una entrevista al canciller Di Tella (Bellando, 1991), “la Argentina restablecerá relaciones con Sudáfrica posiblemente acompañada en esa actitud por Brasil y Uruguay”, lo que a juicio de Di Tella constituiría una de las primeras decisiones políticas del MERCOSUR respecto de terceros países. En realidad, aquí hay un error: Brasil y Uruguay nunca rompieron relaciones diplomáticas con ese país africano. También en esta entrevista Di Tella anunció por primera vez el retiro argentino de No Alineados, “porque no existe razón para que estemos en esa organización”.

sudafricano ha iniciado a partir del 10 de febrero de 1991 un programa de reformas para restablecer en ese país un sistema político libre y democrático" (*La Nación*, 1991c). En palabras del canciller Di Tella:

el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica forma parte de nuestro compromiso con la presión internacional tendiente a asegurar el establecimiento de una sociedad democrática y justa en Sudáfrica, basada en el principio de "un hombre, un voto" y en la eliminación total de la discriminación racial (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1991: 31).

Un dato significativo lo constituyó el hecho de que, aun antes de informarse oficialmente la reapertura de la embajada en Pretoria, ya se conocía el nombre del *rugbier* Hugo Porta como futuro embajador argentino. El ex secretario de la Presidencia, Alberto Kohan, tuvo mucho que ver en esta designación: durante la mencionada visita a Sudáfrica a mediados de 1990, Kohan había quedado muy sorprendido por el especial reconocimiento que le demostraran los sudafricanos al jugador de rugby argentino, y a su regreso le habría solicitado encabezar una misión comercial argentina a Sudáfrica (*La Nación*, 1991d). Debe notarse que la elección de un jugador de rugby no era la más acertada si se quería tener un gesto hacia los futuros gobernantes, pues es el fútbol y no el rugby el deporte practicado mayoritariamente por la población sudafricana. Sin embargo, otra es la lectura si lo que se pretendía era agradar al entonces gobierno blanco y a los sectores económicos de peso en Sudáfrica. Asimismo, puede argumentarse que la elección de un deportista reconocido internacionalmente estuvo en sintonía con un modelo de *hacer política* en el cual la elección de *ciertas personalidades* para crear *una imagen exitosa* fue utilizada para construir tanto el poder interno como la nueva imagen internacional de Argentina. De este modo también se eligió al futbolista Diego Maradona y a la empresaria Amalia Fortabat como embajadores itinerantes. Se confirma así la idea del impulso en términos absolutamente alejados de la diplomacia tradicional, que refieren a decisiones del presidente.

El restablecimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano se justificó por la existencia de importantes cambios en Sudáfrica tendientes a eliminar el sistema del *apartheid*, adelantándose a otros actores internacionales que vinculaban el mejoramiento de las relaciones con Sudáfrica a la adopción de una nueva constitución y un sistema de votación y representación que incluyera a los *no blancos*. La premura por atraer inversiones del calificado sector minero sudafricano e incrementar el comercio con un país con un cierto grado de desarrollo podrían explicar esta medida, a mi entender apresurada.

La decisión de restablecer relaciones diplomáticas –al igual que en el caso de la ruptura– fue tomada al más alto nivel, por el presidente

Menem, con el canciller Di Tella. Sin embargo, se nota alguna diferencia en las opiniones de los funcionarios de la Cancillería. En el caso de la ruptura existieron posiciones a favor y en contra, en tanto que para el restablecimiento hubo mayor consenso³. En todo caso, lo que se discutió aquí fue la oportunidad: para algunos fue demasiado temprano, y para otros demasiado tarde.

Aunque la voluntad del gobierno argentino de restablecer relaciones diplomáticas fue anunciada con anterioridad a la abolición en Sudáfrica de las estructuras jurídicas que sostenían el *apartheid*, la decisión fue tomada temporalmente con posterioridad a las medidas del gobierno sudafricano, e inclusive luego de la respuesta norteamericana frente a los acontecimientos: el presidente George Bush decidió el 11 de julio de 1991 eliminar las sanciones impuestas, con excepción del embargo de venta de armas. Israel –con importantes intereses económicos en Sudáfrica– siguió rápidamente el ejemplo de EE.UU., y el gobierno argentino actuó en esta dirección, teniendo en cuenta la especial relación que pretendía mantener con Washington. Como en realidad Argentina no había aplicado sanciones directamente, sino que se había sumado a las acordadas internacionalmente, no le quedaba otro camino que recomponer las relaciones diplomáticas si quería acompañar la línea de la política exterior norteamericana. Esta intención de adscribirse a las posiciones del mundo desarrollado ya había sido explicitada por el gobierno argentino cuando anunció su retiro de los No Alineados.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA

A comienzos de 1992 se materializó la reapertura de la representación diplomática en Pretoria, luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas. En este marco, el gobierno argentino reiteró las invitaciones tanto al presidente De Klerk como al líder del Congreso Nacional Africano, Nelson Mandela, para visitar Argentina, mostrando disposición para mantener contactos con todas las fuerzas políticas y sociales en pugna en el país. A su vez, en función de la evolución interna de los acontecimientos en Sudáfrica, se estaba analizando la invitación realizada al ministro de Relaciones Exteriores y al presidente Menem para visitar ese país. En opinión del canciller Di Tella, “la situación particular de Sudáfrica es considerada con

3 Sin embargo, Carlos Escudé (1992: 36), quien fuera asesor de Di Tella con posterioridad a la decisión de restablecer relaciones, opinó que lo consideraba una decisión innecesaria pues “los costos de no restablecer relaciones con Sudáfrica eran, según creo, nulos y el gesto simbólico de no restablecer relaciones hubiera dado un poder de convicción mucho mayor al nuevo principismo argentino, que por otra parte se inauguró más tarde. La decisión de restablecer relaciones se tomó cuando la nueva política exterior argentina era aún ‘puramente pragmática’”.

especial atención por la Argentina. Ambos países compartimos el escenario del Atlántico Sur y contamos con grandes posibilidades de cooperación en el futuro” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1992: 75).

A partir de este nuevo marco se intensificaron los contactos gubernamentales y privados iniciados con la gestión Menem. Pero este acercamiento político estaba inserto en la orientación pragmática de la política exterior argentina de entonces. Es decir, todas las acciones apuntaron a consolidar un tipo de vinculación acorde con las necesidades argentinas de ese momento: atraer inversiones, y subsidiariamente incrementar el comercio. Consecuentemente, las principales áreas de interés giraron en torno a actividades de cooperación técnica de doble faz: minería, intercambio de profesionales para capacitación agropecuaria, inversiones en el sector forestal productor de papel, inseminación artificial, mejoramiento del ganado bovino, recursos de agua, industria lechera, energía solar en áreas rurales, emprendimientos conjuntos entre empresas argentinas y sudafricanas, formación de pequeñas y medianas empresas manufactureras, experiencia argentina en la desregulación de la economía y las privatizaciones⁴. Diferente fue el acercamiento brasileño, con el objetivo de consolidar relaciones político-diplomáticas para conformar una masa crítica de estados intermedios que pudiera tener algún peso en el escenario de las negociaciones económicas internacionales.

Con respecto a la minería, área considerada relevante para los funcionarios del gobierno de Menem, se envió en 1992 a una delegación encabezada por el entonces secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Alieto Guadagni, que recorrió varias ciudades sudafricanas para promover inversiones de sus empresas mineras en Argentina⁵. Como corolario de dicha misión, la Secretaría de Minería de Argentina organizó en Sudáfrica, el 17 de agosto de 1993, un seminario para promover las inversiones mineras sudafricanas en Argentina⁶, que se concretaron

4 En el contexto mencionado, durante 1992 se concretó el viaje a Sudáfrica de Carlos Ruckauf, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, y del presidente de la Sociedad Rural Argentina, Eduardo de Zavallá, para intensificar las relaciones en el ámbito agropecuario.

5 La actividad de Guadagni comprendió entrevistas con los ministros de Finanzas y Empresas Públicas, viceministro de Relaciones Exteriores y director General de Minería y Energía en el orden gubernamental, y encuentros de trabajo con empresarios líderes de la actividad minera en el orden privado. Este viaje estuvo vinculado a la nueva ley de inversiones mineras, con propuestas concretas referidas a yacimientos públicos y la aquiescencia de los sectores privados para exponer las necesidades de Argentina e incluso negociar acuerdos preliminares (*La Nación*, 1992b).

6 Este seminario, *Mining Investment Seminar “Argentina: opening the last mining frontier”*, fue el tercero organizado en el exterior para promover las inversiones extranjeras. Los anteriores se habían realizado en EE.UU. y Australia.

cuando compañías sudafricanas abrieron sucursales en Buenos Aires y una de ellas suscribió convenios con la empresa Pérez Companc⁷.

Desde la perspectiva sudafricana, el evento más importante lo constituyó la presencia en Buenos Aires del presidente sudafricano Frederick De Klerk junto a funcionarios y empresarios⁸. La visita, efectuada entre el 27 y 28 de agosto de 1993, se realizó en el marco de una gira por países del Cono Sur latinoamericano –Chile, Paraguay y Uruguay– para promover la reinserción de Sudáfrica en América Latina. Pero los escasos dos días de permanencia en Argentina –no quedó claro si fue por voluntad argentina o sudafricana o simplemente por problemas de cronograma– no produjeron resultados políticos concretos.

Para este entonces, el embajador argentino en Pretoria comentaba:

El papel fundamental que juega la embajada es demostrar, mediante la presencia, que el gobierno argentino está de acuerdo con el cambio histórico que se produce en Sudáfrica [...] Los dos son países costeros del Atlántico Sur y tienen muchas cosas para defender y desarrollar, más ahora que el mundo se transforma en cooperación por regiones (*La Nación*, 1993a).

El año 1994 fue fundamental para la historia de Sudáfrica, pues entre el 27 y el 29 de abril se efectuaron las elecciones multirraciales⁹ que le otorgarían el triunfo a Nelson Mandela y traerían aparejada la completa reinserción del país en el escenario internacional. El 10 de mayo de 1994 el canciller Di Tella presidió la delegación oficial que asistió a la asunción del presidente Mandela. El 1 de noviembre de ese mismo año, el ahora vicepresidente De Klerk efectuó una segunda visita a Argentina para participar en un seminario realizado por una organización no gubernamental, la *Chief Executive Organisation* (CEO), que también invitó al presidente de Uganda, Yoweri Kaguta Museweni, por entonces aliado de Washington.

A partir de la asunción de Mandela, y a pedido del presidente Menem, la Cancillería argentina inició contactos para organizar una visita

7 La empresa argentina Pérez Companc se asoció a la firma sudafricana Anglo American, líder mundial en explotaciones auríferas, constituyendo el consorcio Mincor, y ganó a través de su empresa provincial Formicruz dos concursos organizados por Santa Cruz para concesionar la exploración y eventual explotación de yacimientos mineros de Cerro Vanguardia (*El Cronista*, 1993).

8 Previamente, en 1992 había visitado Buenos Aires el doctor Clark, presidente del Consejo para la Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica, firmándose un convenio de cooperación técnica con el doctor Matera, entonces secretario de Ciencia y Tecnología y presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. También viajó a Argentina el viceministro de Agricultura y Desarrollo Agropecuario de Sudáfrica, doctor Meyer.

9 Argentina participó como observadora electoral, en el marco de la misión de la ONU.

presidencial a Pretoria, que tuvo que ser suspendida en agosto de 1994 por problemas de salud del presidente sudafricano.

Finalmente, el deseo del presidente Menem pudo concretarse el 24 de febrero de 1995, cuando se constituyó en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la flamante democracia. El encuentro se vio reflejado en forma inmediata en un comunicado conjunto en el cual ambos mandatarios expresaron sus coincidencias sobre variados temas de la agenda global y se ocuparon del estado de situación de las relaciones entre los dos países¹⁰.

Oficialmente se informó que dicho comunicado constituía “un programa de cooperación muy completo, que se verá institucionalizado al concluir las negociaciones de nueve acuerdos que cubren todos los aspectos de la relación bilateral” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1996: 103). En tanto, el presidente Menem afirmó: “Argentina trabajará para encontrar formas y medios de apoyo al Programa de Reconstrucción y Desarrollo”, piedra fundamental del gobierno sudafricano (*La Nación*, 1995).

Pero más allá de los discursos y comunicados, la visita no mostró demasiados resultados concretos. Probablemente tampoco se los buscó, ya que su organización fue bastante improvisada. Si se observa la comitiva presidencial, podría decirse que muchos de los acompañantes tenían más interés en compartir esos momentos con el presidente que en hacer negocios o buscar coincidencias con los sudafricanos. El viaje podría leerse mejor en términos del afán de protagonismo de Carlos Menem, que quería ser recibido por un líder de la estatura internacional de Mandela, que en función de concertar acciones políticas o avanzar en negociaciones comerciales del otro lado del Atlántico. Sin embargo, para aprovechar el hecho político de un viaje presidencial, el Consejo de Asuntos Económicos de la Embajada de Sudáfrica realizó en Buenos Aires un “Seminario sobre Oportunidades de Inversión, Comercio y Turismo en Sudáfrica”, el 22 de marzo, con el objetivo de intensificar las relaciones económicas, convocando a todos los actores que pudieran interesarse en la temática¹¹.

10 En un comunicado conjunto, los presidentes de Argentina y de Sudáfrica manifestaron su total respaldo a las Naciones Unidas, en particular a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Iniciativa de los Cascos Blancos, y la Resolución de la Asamblea General sobre la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur. Afirmaron la necesidad de consolidar la democracia y las reformas económicas, así como la conveniencia de promover la cooperación económica y comercial entre ambos estados creando un clima favorable a las inversiones recíprocas. Se comprometieron también a concluir las negociaciones sobre promoción y protección de inversiones y alcanzar un acuerdo para evitar la doble tributación. El presidente argentino expresó su reconocimiento por el importante apoyo de Sudáfrica para la designación de Buenos Aires como ciudad sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico.

11 A ese seminario fueron invitados viejos y nuevos amigos de Sudáfrica, según pudo percibir la autora al participar en el mismo.

Asimismo, en el marco del proyecto de reinserción internacional del nuevo gobierno, se enviaron delegaciones de alto nivel a Brasil y Argentina. El 27 de mayo de 1996 Buenos Aires contó con la visita oficial del vicedecano Aziz Pahad¹², quien fue recibido por el canciller, funcionarios y el secretario de la Presidencia¹³, discutiéndose cuestiones internacionales, regionales y de la relación bilateral. Para corresponder, entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre del mismo año viajó a Sudáfrica el vicepresidente Ruckauf, siendo recibido por Mandela y por Mbeki, por entonces considerado su delfín¹⁴. La información de que ambas partes intercambiaron posiciones sobre la problemática internacional, regional y bilateral y sobre la marcha de los procesos de integración regionales, sin mostrar un avance concreto respecto de reuniones anteriores, lleva a interpretar estos viajes en un sentido protocolar más que político, particularmente desde la perspectiva argentina.

Para el 10 de septiembre de 1997 llegó a Argentina el vicepresidente sudafricano, Thabo Mbeki¹⁵. Aunque su discurso estuvo en sintonía con el tipo de relación planteada por Argentina, Mbeki no dejó de exponer los temas desde la perspectiva de la agenda sudafricana. En esta misma línea de pensamiento en torno de la agenda de cooperación sudatlántica se inscribió la visita a Argentina en julio de 1999 del presidente Mandela en ocasión de la reunión de presidentes del MERCOSUR –y los países asociados, Chile y Bolivia– en Ushuaia. Mandela fue recibido en

12 El vicedecano Pahad, en viaje por varios países latinoamericanos, detentaba en la práctica política un papel tan relevante como el del ministro de Relaciones Exteriores, Alfred Nzo.

13 La misión sudafricana estuvo integrada por el subdirector general para Europa y América, señor Tebogo Mafale, y por el director para América Latina y el Caribe, señor Joham Killian, ex embajador de Sudáfrica en Buenos Aires (1991-1995).

14 De acuerdo con las elecciones de 1994 y la anterior Constitución, Sudáfrica tenía un presidente, Nelson Mandela, y dos vicepresidentes, Frederick De Klerk y Thabo Mbeki. Sin embargo, por divergencias con relación a la nueva Constitución aprobada en 1996, De Klerk renunció a su cargo en ese mismo año.

15 En su discurso en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Mbeki se refirió a la importancia de la cooperación entre naciones y economías pequeñas para responder a los desafíos del proceso de globalización, destacando los ámbitos multilaterales en los cuales Argentina y Sudáfrica pueden desarrollar acciones concertadas: la ZPCAS, el Grupo de Valdivia, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Iniciativa Cascos Blancos y la UNCTAD. Remarcó igualmente que la existencia de intercambios oficiales entre Argentina y Sudáfrica, por ejemplo a través de comités parlamentarios, ministros y funcionarios de gobierno, había permitido a Sudáfrica tomar conocimiento directo de la experiencia argentina para estar en mejores condiciones de responder a los desafíos sudafricanos. En el ámbito de la cooperación Sur-Sur otorgó especial importancia a las posibilidades de cooperación entre MERCOSUR y SADC, ampliando la cooperación bilateral al ámbito regional (Mbeki, 1997).

Buenos Aires por el presidente Menem, firmándose tres convenios bilaterales con una temática muy general: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un Memorando de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común, y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas¹⁶.

Podría afirmarse que a partir del dato democrático la relación bilateral con Sudáfrica continuó fortaleciéndose, aunque a pasos lentos si se la compara con la desarrollada por Brasil, cuyo gobierno posee una gran sintonía con el sudafricano en sus orientaciones de política exterior. Por ello, en este contexto consideré apropiado recurrir al concepto de “micro” relaciones de Escudé (1992). Son consideradas tales aquellas que se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y privados y de pequeños núcleos burocráticos. En el caso de Argentina, las crecientes vinculaciones con Sudáfrica se han articulado no tanto a nivel de la macro-política o macro-relación, sino más bien a nivel de un entramado de relaciones que fueron construyendo los actores privados, respaldados por las respectivas embajadas y algunos núcleos burocráticos. Con esto busco expresar que, dada la pauta de relaciones planteada por Argentina, el acercamiento sudafricano se orientó hacia “la oferta disponible”, es decir, mostrando interés por conocer la experiencia argentina en el proceso de reforma económica y por incrementar el comercio bilateral. Entre tanto, de parte de Argentina se apuntó más a concretar negocios en el área minera y agro-alimenticia, como puede observarse en la descripción presentada a continuación.

En septiembre de 1994, el secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación firmó en Ciudad del Cabo un Acuerdo Interinstitucional en Materia Veterinaria que abrió el acceso de las carnes argentinas al mercado sudafricano. El 21 de febrero de 1995 Sudáfrica suspendió el requisito de visas para poseedores de pasaportes argentinos que quisiesen entrar al país con fines de turismo, negocios o tránsito. Durante la segunda mitad de ese mismo año, funcionarios sudafricanos del área de transporte y vivienda visitaron Argentina y otros países latinoamericanos. El crecimiento del flujo de contactos intra-sudatlánticos posibilitó una ampliación de las vinculaciones aéreas: a los dos vuelos semanales de *Malaysian Airways* entre Sudáfrica y Argentina, desde el

16 Asimismo, por Resolución 1.331 del Ministerio del Interior, suscripta en julio de 1998, se dispuso la supresión del visado por turismo y negocios para ciudadanos sudafricanos. Esta es una norma unilateral equivalente a la emitida en febrero de 1995 por Sudáfrica.

30 de noviembre de 1995 *South African Airways* agregó otro vuelo semanal entre ambos destinos, con escala en São Paulo¹⁷. En 1996 se produjo la visita del ex embajador argentino en Sudáfrica, Hugo Porta –que había sido reemplazado por Pedro Herrera– para discutir la candidatura de ambos países a los Juegos Olímpicos de 2004, manteniendo entrevistas con representantes de la prensa y de empresas mineras y alimenticias¹⁸. También viajó a Sudáfrica, del 13 al 14 de diciembre, Alieto Guadagni, por entonces secretario de Industria, Comercio y Minería, para entrevistarse con empresarios del sector minero y discutir futuros emprendimientos en el país¹⁹.

Desde la perspectiva sudafricana, del 10 al 11 de junio se produjo la visita de un grupo de asesores del Ministerio de Empresas Públicas interesados en conocer la experiencia argentina en el proceso de privatizaciones, y del 10 al 14 de julio la visita de empresarios de la *South African Foundation*²⁰ interesados en la reforma económica argentina y el proceso de desregulación de actividades productivas como referentes para la experiencia sudafricana. Como consecuencia de las reuniones realizadas se organizó la visita a Argentina del 20 al 24 de noviembre de siete periodistas sudafricanos, representantes de los más importantes medios de comunicación, especializados en el área económica²¹. En diciembre llegó a Buenos Aires una delegación parlamentaria sudafricana coordinada por el presidente del Comité de Obras Públicas del Parlamento para estudiar proyectos públicos instrumentados por el Ministerio de Economía y por gobiernos provinciales y municipales con participación del sector privado, y para informarse sobre la utilización de energía solar en áreas rurales y la formación de pequeñas y medianas empresas manufactureras a bajo costo. Durante 1997 se produjo la designación por parte del

17 Los mismos habían sido suspendidos en 1985.

18 En ese año, en el marco del Encuentro Nacional de Exportadores Argentinos, se realizó en Buenos Aires un seminario sobre mercados no tradicionales que incluía a Sudáfrica junto a Australia, Nueva Zelanda e India. En el mismo se destacó el importante lugar (décimo tercero) que ese país ocupó entre los destinos de las exportaciones argentinas.

19 El doctor Guadagni ya había visitado Sudáfrica con similares objetivos en 1992, pero en su carácter de secretario de Relaciones Económicas Internacionales.

20 La SAF es una asociación de las mayores corporaciones sudafricanas y principales compañías multinacionales de Sudáfrica. Sus representantes se entrevistaron con legisladores nacionales, funcionarios de la Subsecretaría de Minería, Ministerio de Economía y Cancillería, e importantes grupos empresariales privados.

21 *Business Report*, separata económica de *The Star*, principal y más tradicional diario de lengua inglesa; *Beeld*, principal *journal* en idioma afrikaans; *Business Day*, importante *journal* especializado en economía y negocios; *Sunday Times*, el dominical de mayor circulación; *South Africa Broadcasting Corporation*, entidad monopólica de radio y TV; y *Financial Mail*, revista semanal especializada en economía y negocios.

gobierno de Pretoria de un nuevo embajador en Buenos Aires, asunto hasta entonces pendiente, pues desde la partida del anterior embajador en agosto de 1995 de había dejado a cargo a un encargado de negocios, y aunque no se lo admitiese oficialmente, muchas conjeturas se hilaron frente a la ausencia del representante más alto del cuerpo diplomático. En ese mismo año, el nuevo embajador recibió en Buenos Aires a Nadine Gordimer, Premio Nóbel de Literatura 1991 y defensora de los derechos humanos en Sudáfrica. Durante 1999 Argentina recibió varias visitas sudafricanas²², pero la densidad de los intercambios comenzó a descender. Por ello sólo puede mencionarse la presencia en Pretoria del jefe de Gabinete de Ministros argentino, con motivo de la transmisión del mando al nuevo presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, el 16 de junio de 1999.

Más allá de las respuestas gubernamentales a las iniciativas sudafricanas, la ofensiva privada desarrolló intensas gestiones. Debe destacarse por su continuidad la participación argentina en SAITEX (South African International Trade Exhibition), la feria multimodal más importante de la región. En noviembre de 1994 Argentina participó por primera vez, con quince empresas, obteniendo la medalla de plata. En octubre de 1995, al participar por segunda vez, recibió la medalla de bronce. En 1998 el pabellón argentino reunió a treinta y dos empresas exportadoras, junto con la Cámara Bilateral de Comercio. Pero en SAITEX '99 sólo se anotó una firma, porque Argentina cambió el criterio de participación. Luego de cinco años con muy buen desempeño en esta feria de características generales, se decidió apuntar a ferias más específicas²³. Durante todo este período, la embajada organizó agendas de reuniones para las empresas argentinas que buscaban oportunidades de negocios en Sudáfrica²⁴, y, a fin de dar a conocer al país en ámbitos acadé-

22 Llegaron a Buenos Aires el director General de Industria y Comercio de Sudáfrica, doctor Zavareh Rustomjee (16 de mayo), el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, doctor Nyameko Barney Pytiana (28 de agosto al 4 de septiembre), el viceministro de Agricultura de Sudáfrica, profesor D.C. du Toit, en ocasión de la Reunión del Grupo Cairns (agosto de 1999), y el gerente general y subgerente del Consejo de Seguridad Nuclear de la República de Sudáfrica para el Segundo Encuentro de Entidades Reguladoras de países con pequeños programas nucleares (6 al 8 de octubre). Ese mismo año se desarrolló en Pretoria una reunión bilateral sobre servicios de transporte aéreo, suscribiéndose un Acta de Entendimiento.

23 Entrevista de la autora con el consejero económico Carlos Wydler, Pretoria, 18 de mayo de 1998.

24 Se apuntó a concretar *joint ventures* para fabricar equipos de refrigeración, heladeras exhibidoras y máquinas expendedoras de bebidas gaseosas; explorar las posibilidades de asociación y facilitación de tramitaciones bancarias; vender prendas deportivas, aceites comestibles, productos de panadería, equipamientos para oficinas, carnes y preparados alimenticios, productos siderúrgicos, equipamiento hospitalario, instrumental de medición y productos agroindustriales.

micos y empresariales, realizó exposiciones sobre la economía argentina, la posibilidad de desarrollar inversiones, y el comercio bilateral²⁵.

En el marco de las “micro”-relaciones también se puede considerar el crecimiento de los contactos académicos, reflejados en la organización de seminarios que tuvieron como eje el análisis de las posibles vinculaciones entre los respectivos procesos de integración, MERCOSUR y Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC por sus siglas en inglés), y que contaron con la presencia de diplomáticos y funcionarios argentinos.

Por otro lado, y aun cuando durante toda la gestión de Menem se bajó el perfil en las instancias multilaterales, la política burocrática de la Cancillería continuó su trabajo de rutina, participando en áreas multilaterales de cooperación Sur-Sur selectiva, tanto por los temas como por los países socios. En este marco se observa la coordinación de acciones con algunos estados africanos en espacios multilaterales específicos –protección del medio ambiente, seguridad en el hemisferio Sur, cooperación naval– donde participan activamente diferentes sectores de la Cancillería u otras agencias gubernamentales. Entre ellos merece destacarse la participación argentina junto a Chile, Uruguay, Sudáfrica y Nueva Zelanda en el Grupo de Valdivia –un Grupo de Países de Zona Templada al sur del Ecuador– que se ocupa de temas ambientales desde 1995. Asimismo es de mención la cooperación naval, desarrollada a través de los operativos Atlas Sur, la participación argentina en la ZPCAS y en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Llegado este punto es posible adelantar algunas reflexiones sobre las relaciones político-diplomáticas con Sudáfrica durante la administración de Menem, que muestran algunas particularidades con respecto a las relaciones con los otros estados africanos. A lo largo del presente trabajo ha podido observarse que con Sudáfrica hubo impulsos mutuos hasta el gobierno de Alfonsín, generándose una mayor densidad de vinculaciones. La ruptura de relaciones diplomáticas produjo un corte abrupto, con la consiguiente ausencia de relaciones políticas. Los intercambios comerciales continuaron su rumbo por avenidas completamente separadas. Aunque la ruptura se enmarcó en las estrategias generales de la política exterior argentina de esos momentos –reinserción internacional y defensa de los derechos humanos–, el acelerado restablecimiento de las relaciones diplomáticas durante el gobierno de Menem la convirtió en

25 Durante 1999, en la UNISA (Pretoria), el 21 de julio; en la Universidad de Ciudad del Cabo, Escuela de Graduados en Negocios Internacionales, el 26 de agosto; en la Universidad de Stellenbosch el 27 de agosto; en Windhoek, Namibia, el 14 de octubre; y en Port Louis, Mauricio, el 21 de octubre.

un impulso más. Si bien durante la gestión de este se produjo una mayor densidad de intercambios bilaterales a nivel gubernamental, la relación con Sudáfrica no estaba inscripta en las prioridades de la política exterior argentina. Se trató así de otro impulso, que apuntó a atraer inversiones en el área de la minería y vender productos agroalimentarios, desperdiándose oportunidades para consolidar agendas políticas comunes.

Tal impulso, que tuvo su momento más alto con la visita de Menem a Sudáfrica, en realidad formó parte de la forma en que el presidente construyó su imagen, en el supuesto de que la misma era también la representación de su país, que se merecía un lugar en el Primer Mundo. Encontrarse con un líder de la estatura internacional del presidente Mandela completaría el cuadro de personalidades con las cuales Menem –y por tanto Argentina– se vinculaba. En ese marco también pueden inscribirse otras decisiones presidenciales tales como el envío de naves al Golfo o el intento de constituirse en mediador del conflicto en Medio Oriente. De este modo, casi sin proponérselo, Menem convirtió a Sudáfrica en el punto más alto de la agenda en relación con África Subsahariana.

Para cerrar el análisis de esta década en los aspectos político-diplomáticos, creo oportuno hacer una breve mención al cambio de gobierno en Argentina y al inicio de la gestión de Fernando de la Rúa, a cuya ceremonia de asunción, el 10 de diciembre de 1999, asistió la ministra de Relaciones Exteriores sudafricana, Nkozama Dlamini Zuma. Como señalé en un trabajo anterior (Lechini, 2001: 239-243), “durante el primer año de la gestión del canciller Rodríguez Giavarini, no se observan cambios sustanciales en las relaciones argentino-sudafricanas, mostrándose continuidades en las acciones”. La crisis interna, política y económica, que fue profundizándose a medida que avanzaba su gestión llevó a todas las agencias del gobierno a ocuparse de su manejo, incluidos el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y su nuevo canciller, Adalberto Rodríguez Giavarini, también de profesión economista y encargado de la gestión económica de la ciudad de Buenos Aires cuando De la Rúa fue su jefe de gobierno. Más que un despliegue de política exterior, hubo continuidades con la gestión anterior y el desarrollo de una política reactiva frente a los acontecimientos. Para el caso sudafricano, el dato más remarcable lo constituyó la mencionada firma del Proyecto de Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica, el 14 de diciembre de 2000, oportunidad en la cual Mbeki y De la Rúa mantuvieron una reunión de trabajo bilateral.

LAS RELACIONES ESTRATÉGICO-MILITARES

Con el fin del conflicto Este-Oeste y la política de alineamiento con EE.UU., el gobierno de Menem cambió la orientación de la agenda de

seguridad, incluyendo el concepto de seguridad cooperativa. En ese contexto se apuntó a fortalecer las relaciones en el Atlántico Sur, con connotaciones cooperativas estratégico-económicas, a través de la participación ya analizada en la ZPCAS y de la cooperación militar en los llamados Operativos Atlas Sur, a los cuales me referiré a continuación.

Las relaciones entre ambas Marinas –nunca interrumpidas– bajaron su perfil durante el período en que los vínculos diplomáticos se cortaron, para revitalizarse luego de la recomposición con Sudáfrica en 1991. Según se supo de fuentes navales, para 1992 la Armada argentina estaba desarrollando, con el visto bueno de las autoridades políticas, “un plan para estrechar la colaboración con todos los países de la región, incluida Sudáfrica, con objetivos económicos y estratégicos en el nivel de las naciones” (Ferrer, 1993)²⁶. La Armada entendía que una fuerte asociación con los sudafricanos sería de gran importancia para la explotación de los recursos en el Atlántico Sur, además de combinar esfuerzos con otros países de la zona y los que tengan intereses en ella, tales como Gran Bretaña, Nigeria y Estados Unidos²⁷.

En ese sentido, aparecen coincidencias tanto en el discurso del canciller Di Tella en la Asamblea General de Naciones Unidas como en la postura del jefe de la Marina, almirante Jorge Ferrer, quien durante su visita a Sudáfrica en 1992 concretó una serie de acuerdos referidos al control del tráfico marítimo, la protección legal de actividades en la zona, al apoyo a las investigaciones científicas y su aplicación en el sector (*Clarín*, 1992). Asimismo, Ferrer mantuvo conversaciones referidas a “la intención de formar una organización de cooperación naval del Atlántico Sur que involucre también a los países americanos y africanos marítimos, como a Estados Unidos y a otros que adhieran a la iniciativa”²⁸. Dado que esta posible organización de cooperación naval dio pie a nuevas especulaciones respecto a la recreación del proyecto de la OTAS (*La Nación*, 1992d) que no se había podido concretar durante el último gobierno militar, fuentes navales debieron informar que este proyecto era improbable debido a su obsolescencia²⁹.

26 Se partió de la premisa de que en diez o quince años más se producirá una invasión del mar por parte de los países en busca de la riqueza subacuática, posible debido a que el actual avance de la tecnología permitirá la extracción de elementos que antaño no era posible o sólo estaba al alcance de los países más desarrollados. Por tanto, los estados que no estén en condiciones de hacerse cargo de lo que se encuentra debajo de su plataforma marítima corren el riesgo de sufrir presiones por parte de aquellos que tengan la capacidad y la tecnología para hacerlo.

27 En un contexto geopolítico más amplio, se habría percibido buena acogida en el Departamento de Estado norteamericano y en Canadá, Francia e Israel, países que apoyan todo proyecto serio que permita rescatar a Sudáfrica del aislamiento internacional (*La Nación*, 1992c).

28 Conversaciones mantenidas por la autora con el almirante Ferrer con motivo de compartir una mesa redonda en un seminario sobre el Atlántico Sur, Buenos Aires, mayo de 1997.

29 Entrevista de la autora con altos oficiales de la Armada.

Una vez recompuesta la relación político-diplomática y reforzadas las vinculaciones entre las respectivas Marinas, en febrero de 1993 los contactos se transformaron en cooperación concreta, desarrollándose en aguas argentinas los primeros ejercicios navales conjuntos de la historia³⁰. Denominados Operativos Atlas Sur, estos ejercicios comenzaron a realizarse cada dos años, incluyendo ejercicios anti-submarinos, anti-aéreos, maniobras tácticas, de reabastecimiento y tiros contra blancos de superficie y aéreos. La primera operación se realizó entre Argentina y Sudáfrica, y en las siguientes participaron Brasil y Uruguay³¹. En “Atlas Sur I” la Marina argentina realizó operaciones navales con su par sudafricana en aguas del litoral bonaerense, entre el 17 y el 28 de febrero de 1993³². Entre el 17 y el 24 de mayo de 1995, junto a Brasil y Uruguay, intervino en “Atlas Sur II” con ejercicios navales frente a las costas de Ciudad del Cabo. En la secuencia, los dos barcos de guerra argentinos, las corbetas misilísticas ARA “Parker” y “Espora”, visitaron por primera vez Walvis Bay –el más importante puerto de Namibia, único de aguas profundas de la región–, contando con la presencia del embajador argentino en Zimbabwe. En mayo de 1997 el jefe de Estado Mayor de la Armada, almirante Carlos Marrón, visitó a su par sudafricano, vicealmirante Simpson Anderson, con motivo del 75º aniversario de la Armada sudafricana. En esa oportunidad se realizó el Operativo “Atlas Sur III”, nuevamente junto a Brasil y Uruguay. Los navíos argentinos también realizaron una escala en Walvis Bay, Namibia. Finalmente, en mayo de 1999 se concretó “Atlas Sur IV” en las costas latinoamericanas, con la participación de las corbetas argentinas ARA “Parker” y “Rosales”, por Brasil la fragata “Unión” y la corbeta “Jaciguai”, por Uruguay la fragata

30 Los puertos argentinos ya habían sido visitado oficialmente en 1967 por las fragatas “Presidente Pretorius” y “Presidente Kruger” y el buque logístico “Tafelberg”, y nueve años después por el buque hidrográfico “Proteo”. La fragata “Libertad” realizó una visita oficial a Ciudad del Cabo en 1970.

31 Cabe mencionar que Sudáfrica es observadora en el AMAS, Área Marítima del Atlántico Sur, acuerdo firmado en 1967 entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, que tiene por objetivo la cooperación en el tráfico marítimo. Asimismo, desde junio de 1996 la armada sudafricana ha sido invitada por la norteamericana para participar en el ejercicio anual conjunto UNITAS con barcos de EE.UU., América del Sur y Europa.

32 El día 17 arribaron los sudafricanos al puerto de Buenos Aires, y el 21 comenzaron los ejercicios navales, que finalizaron el 26. El embajador sudafricano en Argentina afirmó que, por su magnitud, este entrenamiento era uno de los más importantes en los que hubiera participado la Marina de guerra sudafricana. El director de Personal Naval y segundo en el orden jerárquico de la Armada, vicealmirante Fausto López, dijo que era tarea de ambas armadas compartir en el mismo escenario la responsabilidad de la salvaguardia en el mar mediante una integración operativa que les permitiera participar en operaciones para el mantenimiento de la paz, intercambiar tecnología y defender los intereses comunes en la Antártida (*La Nación*, 1993b).

“Montevideo”, y por Sudáfrica el navío logístico “Drakensberg” y las lanchas rápidas misilísticas “Kok” y “Sethren”.

En este ámbito específico se observa una notable continuidad en la actividad desarrollada entre las agencias militares, habiéndose suscripto además, en Buenos Aires, un Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz entre las respectivas armadas, el 6 de octubre de 1997, aprobado por Ley 25.142/99 en 1999.

LA DIMENSIÓN COMERCIAL

Junto al incremento de las vinculaciones sudatlánticas, también creció el comercio argentino-sudafricano, triplicándose entre principios y finales de la década del noventa, con saldos favorables para Argentina excepto en el año 1993. Las exportaciones continuaron la tendencia ascendente pero fluctuante de la década anterior, con cifras que superaron los 200 millones de dólares salvo en 1990, 1991 y 1993. La incidencia de estas ventas sobre el total exportado a África fue superior al 20% en toda la década, llegando a un 35% en 1995 (ver Cuadro 16). Sudáfrica compró tortas y residuos de soja, aceites de girasol y algodón, oro, trigo y pasta química de madera, y vendió combustibles, aceites minerales, fundición, hierro y acero, papel y cartón, materiales plásticos artificiales, minerales metalúrgicos y escoria y productos químicos inorgánicos.

Aunque en el primer quinquenio de la década las exportaciones se cuadruplicaron, no puede establecerse una relación directa entre dicho crecimiento y el restablecimiento de relaciones diplomáticas, como lo argumentara el entonces embajador Porta³³, ya que el incremento producido entre 1991 y 1992 se debió a la sequía que asoló a la región austral africana y obligó a los países a importar sustanciales cantidades de productos agrícolas para hacer frente a sus necesidades alimenticias. Las cifras de la relación comercial para 1993 lo demuestran: en ese año, el saldo de la balanza comercial fue negativo para Argentina, ya que las exportaciones descendieron a los valores anteriores y las importaciones siguieron incrementándose. Las importaciones argentinas también ascendieron en forma importante durante los tres primeros años de la década, para luego mantenerse con menores fluctuaciones que las exportaciones. Pero la incidencia de las importaciones de Sudáfrica en las totales de Argentina a África es notable, alcanzando el 92,49% en 1990 y el 83,50% en 1992, para descender a menos del 50% durante el segundo quinquenio, con sólo 19,19% en 2000 (ver Cuadro 10).

33 Entrevista de la autora con el embajador argentino en Sudáfrica, Hugo Porta, Buenos Aires, 28 de agosto de 1993.